

論文

公共施設の再編と住民参加

森 裕之

Reorganization of Public Facilities and Citizen Participation

Hiroyuki MORI

Abstract

Public facilities of local governments have been confronted with reorganization and consolidation. In contrast to new construction of public facilities, reorganization including abolition and displacement of them accompanies huge energy in local government and community.

Saitama city government has gotten a lead in planning public facility reorganization and practicing citizen participation for it. The workshop method with citizens in integrating different types of public facilities is very unique and gives some significant suggestions. On the other hand, without insufficient citizen participations, serious confusions in local politics are certainly caused. A typical case is observed at Hannan city in concentrating all the public nurseries and kindergartens into one big child institution.

Local governments must recognize that it is inevitable to reorganize public facilities with substantial citizen participations.

問題の所在

公共施設の再編は、現代日本の地方自治体における最大の課題である。社会資本（公共施設・インフラ）の老朽化、人口減少・高齢化、財政ひっ迫という3つの要素が交差する政策領域として、公共施設の再編問題が顕在化しているのである。

公共施設は単なる「ハコモノ」ではない。それは住民の暮らしを支える共同生活条件であって、多くはコミュニティの中に不可分に溶け込んだ社会的装置である。それらを自治体が政治行政の「上」からの立場に基づいて一方的に再編・統廃合を進めようとするれば、住民との間で対立・摩擦を生み出すのは必然である。

このような対立・摩擦をできるだけ小さくするためには、地域住民が公共施設の再編について納得するというプロセスが不可欠である。住民が納得できるためには、自治体が正しく必要な情報を開示し、住民との対話を積

み重ね、彼らの意見を精査・集約し、それらを公共施設再編の中へ誠実に取り込んでいかなければならない。再編・統廃合という公共施設の縮小に伴うマイナスの影響を減らすためには、地域住民の考えを適切に反映させることが必須である。この場合の住民参加のプロセスは、利益配分としての性格が強い新規建設の段階よりもはるかに重大な意味をもっている。

行財政効率の面でも、公共施設再編における住民の関わりはきわめて大きな課題である。なぜなら、自治体や地域を支える住民の営為として、将来の公共施設の利用や運営において彼らの力が発揮されることは、優れた公民協働や財政節減の実践へとつながるからである。それは公共施設再編における住民参加の実質化であり、住民自治の展開の取り組みである。

以上の点は、縮小を前提とした公共施設の再編において住民参加が特段の意義を有する根拠を示している。公共施設の再編・統廃合は住民参加と一体のものとして取

り組むべき自治体政策の領域にはほかならないといっ
てよい。

地域の住民といっても千差万別であり、その考えや意見はすべて特殊なものでしかない。自治体の政治行政も立場や見解は複数のものが存在する。それらを公共施設の再編という一つの形に昇華させていくことには甚大なコストとエネルギーが必要である。

しかし、自治体が住民参加の実質化を回避して、「上」からの一方的な計画の決定・押しつけを進めれば、自治体と住民との対立は避けられない。自治体による強引な計画策定・実施によって、地域においては種々の政治的混乱が発生し、本来避けられたはずの政策上のマイナスの副作用も大きくなってしまふ。それは当然ながら、最適な政策形成・実施とはかけ離れたものとならざるをえない。

公共施設の再編はこれから本格化していくが、すでに先行する自治体ではこのような住民参加の課題への取り組みが模索されている。本稿では、そのなかでも住民参加型ワークショップを通じて公共施設の再編に取り組んでいる埼玉県さいたま市のケースを検証し、そこからこの問題について考察する。住民参加型ワークショップによる公共施設再編は、地域住民が学習を通じて自ら施設の企画を策定・提案するという点において、最も密度の

強い住民参加の方策である。また、それとは逆に、住民を事実上排除した強引な公共施設再編の取り組みによって、地域や自治体において政治的混乱が生み出されているところもある。その最も苛烈な事例として、大阪府阪南市についてもみていく。

これら二つの対照的な事例を通じて、公共施設再編における住民参加の意義と限界を見定めつつ、今後の展望について最後にまとめていくことにする。

1. さいたま市の公共施設マネジメント

1.1. 公共施設マネジメント計画

さいたま市における公共施設再編の起点は、2012年6月にまとめられた『公共施設マネジメント計画【方針編】』（以下、『方針編』）である。これは2010年6月に設置された公募市民と有識者をメンバーとする「さいたま市公共施設マネジメント会議」において検討された内容がとりまとめられたものである。この時期での公共施設再編の計画づくりは、他の自治体に比べてもかなり早い取り組みであったといっ

てよい。さいたま市の公共施設マネジメントの全体像は図1に示されている。2017年現在においても、この時点に策定された方針にそって計画が遂行されている。2012年

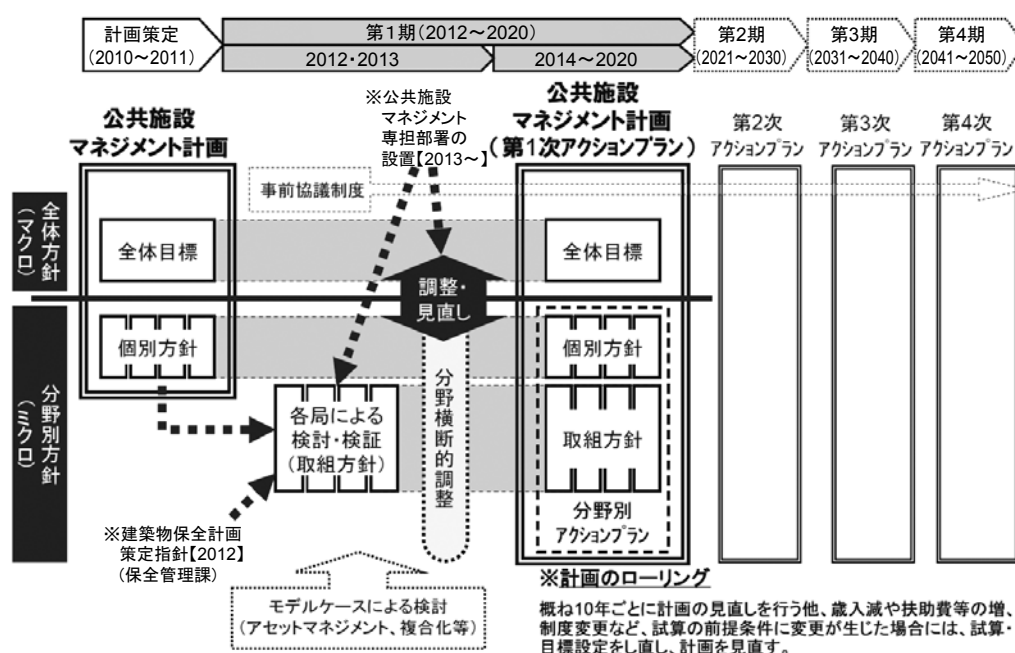


図1：さいたま市の公共施設マネジメント計画の位置付け・計画期間

出所) さいたま市『公共施設マネジメント計画【方針編】』2012年、3ページ。

につくられた「公共施設マネジメント計画」は図1の左側に位置しており、そこから第1次アクションプランまでの間に公共施設マネジメントの専門担当部署と事前協議制度の設置・運用が行われた。それと並行して、各局における個別の公共施設等の取組方針が検討されてきた。さらには、後に詳しく述べる公共施設の複合化のモデルケースに関しても、この間に進められることがすでに明示されている。

『方針編』では、2012～2050年度までの39年間を計画期間としている。そして2012～2020年度までの9年間を第1期とし、それ以降10年間ごとに第2期、第3期、第4期として、それぞれの期ごとに具体的なアクションプランを策定するとした。2017年現在においては『公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン』（以下、『第1次アクションプラン』）が進行している。

『方針編』は、さいたま市の公共施設マネジメントの全体方針を次のような中身で構成した。それは公共施設の老朽化、人口減少・高齢化、財政ひっ迫の交差状況を示すものであり、その後に策定される全国の自治体の公共施設等総合管理計画の嚆矢といえるものであった。

当時のさいたま市の「公共施設」数は約1,700施設にのぼる。この中には、狭義の公共施設（ハコモノ）だけではなく、道路・橋りょうや上下水道などのインフラも含まれている¹。これらの分野別延床面積の割合についてみれば、学校教育系施設が51.4%と圧倒的に多くなっている。それ以外の公共施設については、行政系施設11.1%、市民文化・社会教育系施設9.3%、保健福祉系施設5.8%、市営住宅等5.2%などとなっている。これら

の公共施設の多くは昭和40年代から50年代にかけて整備されており、とくに老朽化が進んでいるのは学校教育系施設と市営住宅等であった。例えば1981年以前の旧耐震基準による施設は、学校教育系で71.3%、市営住宅等で56.9%となっている。

その一方で人口変化の予測についてみれば、2011年時点の総人口約123万人はその後もしばらく増加が見込まれるが、2015～2020年を境に減少傾向に転じるとされた。しかも、それにともなう高齢化と少子化の同時進行は全国の政令指定都市の中で最も速くなると推計された。

財政については、公共施設等を現状の規模で改修・更新すれば、その後40年間の総事業費は約2兆7,870億円となり、年平均では約697億円にのぼる。これらを一般財源についてのみみれば、同じく40年間で約1兆1,300億円、年平均で約283億円の負担になると見込まれた。これは2011年度予算でのこれらの一般財源額128億円の約2.2倍であり、年平均で約155億円の財源不足となる（図2）。これは、既存の公共施設等の45%しか改修・更新できないことを意味する。ただし、新規整備に充てている一般財源を含めれば総額は309億円となるが、それは新規整備を全てストップしてその全額を改修・更新に回すことを意味しており、現実的とはいえない。さらに、その一方では人口変化にともなう税収減や社会保障関係費の支出増が不可避であることから、公共施設等の改修・更新のための財源確保が困難なことは明白だと判断された。

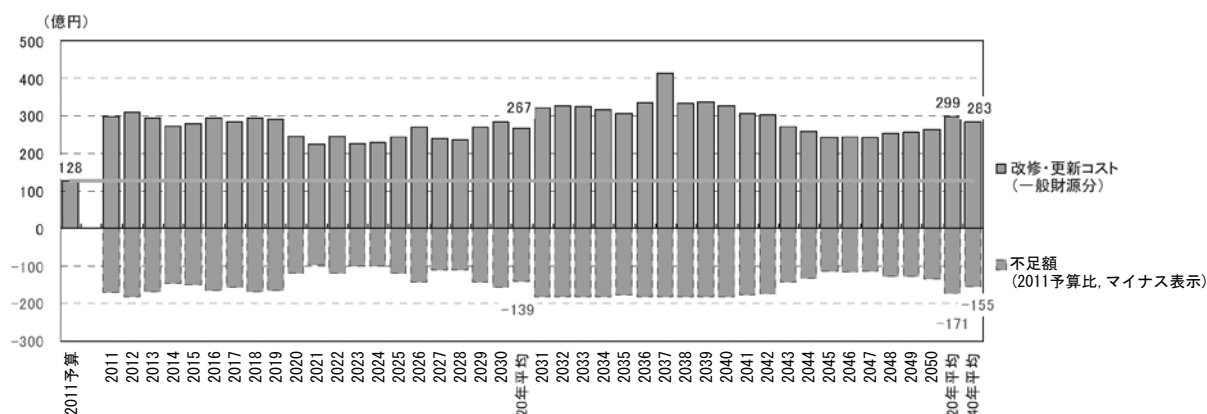


図2：現状の公共施設の改修・更新にかかる経費（一般財源分）の見込み

出所）さいたま市『公共施設マネジメント計画【方針編】』2012年、11ページ。

1.2. 公共施設マネジメント方針

このような公共施設等の将来における改修・更新にかかる財源不足に対応するため、さいたま市は公共施設マネジメント方針を打ち出す。それは、①すべての公共施設を対象、②トップマネジメントによる推進、③数値目標を明示、④財政との連動、⑤モデルケースを推進力とする、⑥市民と問題意識を共有・協働、という6点からなっている。

この方針の下に、公共施設については「ハコモノ三原則」が掲げられた。それは、①新規整備は原則として行わない（総量規制の範囲内で行う）、②施設の更新（建替）は複合施設とする、③施設総量（総床面積）を縮減する（40年間で15%程度の削減）、というものであった。この「ハコモノ三原則」のポイントは、②の公共施設の複合化に置かれている。後にみるように、これがマネジメント方針に掲げられたモデルケースによる推進と関連づけられることにより、さいたま市独自の取り組みとしての住民参加によるワークショップへとつながっていく。

またインフラについては「インフラ三原則」として、①現状の投資額（一般財源）を維持する、②ライフサイクルコストを縮減する、③効率的に新たなニーズに対応する、とされた。そのポイントは②であり、インフラについては耐用年数を60年以上へと延ばすことによる長寿命化が重要視された。公共施設とは異なり、ネットワークとして機能するインフラは施設削減が困難であるため、基本的には投資のための財源確保をしながら支出の効率化を進めていくしかないのである。

1.3. 第1次アクションプラン

2014年3月に策定された『第1次アクションプラン』では、以上の公共施設マネジメント計画において定められた方針に基づいて、施設の削減や長寿命化などに取り組む具体的な方針が分野ごとに設定された。また「ハコモノ三原則」については、施設総量の15%程度の削減期間を『方針編』の策定段階での40年間から60年間へと延長した。これは図1にも記されていた建築物の保全管理方針を踏まえつつ、財政負担の平準化を進めるものである。

この『第1次アクションプラン』の主眼は、2011年度予算に比べて一般財源が約2.2倍必要になるとされた公共施設等の改修・更新への対応であった。ただし、このアクションプランの段階では、『方針編』のときに基準にしていた改修・更新のみの一般財源額128億円ではなく、新たに新規建設分も加えた241億円（2013年度予算）の一般財源を試算の基準とした。

一方で公共施設等の将来コスト（一般財源）については、①施設総量の縮減（新設の抑制、建替時の床面積削減、統廃合、60年間で15%程度縮減）、②複合化・共用化（建替時の複合施設化、共用による床面積縮減）、③長寿命化（耐用年数を60年から80年への延長、財政負担の平準化）という3つの手法を通じて、今後の公共施設等の改修・更新等に必要となる一般財源額を2013年度予算の約1.1倍まで抑えることが可能であると推計された（表1）。

それでも残る10%（0.1倍分）の一般財源不足に対し

表1：『第1次アクションプラン』による将来コストの推計

	基準額 (2013 予算) A	第1期 (2014～2020)	第2期 (2021～2030)	第3期 (2031～2040)	第4期 (2041～2050)	2014～2050 計 (年平均) B	B/A
ハコモノ	54 億円	580 億円 (83 億円 / 年)	598 億円 (60 億円 / 年)	616 億円 (62 億円 / 年)	481 億円 (48 億円 / 年)	2,275 億円 (62 億円 / 年)	1.14
インフラ	187 億円	1,275 億円 (182 億円 / 年)	1,884 億円 (188 億円 / 年)	2,065 億円 (207 億円 / 年)	2,322 億円 (232 億円 / 年)	7,543 億円 (204 億円 / 年)	1.09
計	241 億円	1,855 億円 (265 億円 / 年)	2,482 億円 (248 億円 / 年)	2,681 億円 (268 億円 / 年)	2,803 億円 (280 億円 / 年)	9,819 億円 (265 億円 / 年)	1.10

注) 数字の誤りを一部修正している。

出所) さいたま市『公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン（概要版）』第1次アクションプラン（概要版）2014年、3ページ。

ては、インフラの長寿命化、PPPの推進、施設複合化、維持管理コストの削減などをさらに進めることによって対応することとされた。

表1の将来コストの内訳をみれば、金額的にはハコモノよりもインフラの方がはるかに大きくなる。2014年度から2050年度までの合計でみれば、ハコモノの3.3倍以上もの一般財源がインフラに対して必要になるという試算になっている。しかし、すでに触れたように、インフラはその性格上削減が困難であり、対応としては長寿命化などが中心になる。そのため、公共施設等の削減という点では、その対象がハコモノに絞られていくことになる。

次にみるさいたま市の公共施設の複合化の取り組みは、このような公共施設等の性格と再編方針をめぐる文脈の中に位置づけられるものである。

2. さいたま市の公共施設の複合化ワークショップ

2.1. ワークショップの取り組み

さいたま市の公共施設再編の特徴は、「施設の更新（建替）は複合施設とする」という「ハコモノ三原則」に則って、施設の複合化に向けたワークショップを住民参加方式に基づいて実施していることにある。さいたま市は市内の小学校地域でモデルケースをつくりあげ、その経験を基礎にして市内全域の公共施設の複合化へと展開することを目指してきた。

公共施設の複合化のための住民参加型ワークショップの取り組みは、2012年度に行われた三橋小学校の複合化の検討（全4回）が最初であった。このときの複合化の対象施設は、小学校、公民館、児童センター、児童クラブ、老人憩いの家であった。ただし、このときのワークショップの目的は施設複合化に関するメリット・デメリットの検証とワークショップ・マニュアルの作成に置かれており、対象となった施設の複合化に関する具体的検討は将来の課題として位置づけられた。

さいたま市における公共施設の複合化へ向けた本格的なワークショップの取り組みは、与野本町小学校地域でのものである²。同小学校の建替え問題を契機に設置された「与野本町小学校を核とした複合施設を考えるワークショップ」は2014年度から始められた。この年度には、9月から3月まで合計5回のワークショップが実施された。

このワークショップへの参加者は25名（公募市民10

名、地区の市民等13名、元公共施設マネジメント会議市民委員2名）であった。参加者の募集は、コミュニティセンター・公民館へのチラシ配布や市のホームページ・広報誌などを通じて行われた。また、地元自治会、PTA、指定管理者などについては、ワークショップへの参加者の推薦の依頼が別途行われた。ワークショップのファシリテーターは、建築を専門とする大学教員2名と市の認定ファシリティマネージャー1名が担当することになった。

2014年度のワークショップは、第1回（現況模型をつかった与野本町小学校等の説明、グループに分かれての意見交換）、第2回（複合施設についての市からの説明、2つのチームに分かれての施設配置案の検討）、第3回（来場者を招いての意見交換会・模型展示会の開催）、第4回（第3回での来場者からの意見を踏まえた各チームでの検討と発表）、第5回（来場者を招いての模型展示会での意見交換、3つのグループに分かれての施設配置の最終確認）という流れで実施された。第3回と第5回については一般の来場者にオープンな場が設けられ、そのときの来場者数は第3回は意見交換会10名、模型展示会60名、第5回は模型展示会42名という状況であった。

2015年度は9月と12月に合計2回のワークショップが開催された。第1回は、前年度にまとめられた施設配置3案をもとに、市役所で作成した配置計画案の模型によって整備後のイメージの共有が参加者の間ではかれた。その際、安全、交流、利用・運営の各面についての意見交換が行われ、意見交換会にはワークショップ参加者20名と来場者11名が参加した。第2回は、第1回での意見等を踏まえて市役所が再検討した施設計画案をもとに、実際に複合施設を利用したときの状況を確認し、整備後のイメージをさらに共有していった。このときにも意見交換会がもたれ、ワークショップ参加者18名と来場者13名が参加している。

ワークショップの委託費用は、大学、NPO法人、研究機関などに対して、2014年度に約200万円、2015年度に約1,600万円となっている。これらの内容は、ワークショップの運営支援・資料作成・マニュアル作成、模型作成、基本計画策定などとなっている。

2.2. 住民参加型ワークショップの評価

さいたま市が進めてきた公共施設再編にともなう住民参加型ワークショップはどのように評価できるであ

ろうか。

住民が地域の公共施設の再編づくりに自ら関わることは大きな効果がある。それは主に次の三点にまとめることができる。

第一に、住民が普段はそれほど意識することのない公共施設の役割をあらためて認識することである。住民は特定の公共施設を頻繁に利用する場合であっても、通常は当該施設の特定の部分を使うのみであって、その全体的な機能を理解していることは稀である。特定の公共施設の全体的な役割を理解することは、他の住民の地域での活動や当該施設のもつ別の機能を認知することにつながる。これは多様な住民の存在や活動を理解するという点において、公民性の涵養にとって大きな意義がある。とくに公共施設の複合化の場合には、自分が普段使用しない種類の施設に対する理解を深めることになる。それは、自分たちにとっての別の関心の発見や公共施設同士のシナジー効果を通じた新しい住民活動の展開へとつながる可能性をもつ。

第二に、公共施設が溶け込んでいる地域やコミュニティに対する認識を住民が深めることである。公共施設が建物単体のみで機能しているケースもあるが、小学校のような施設は立地している地域やコミュニティと不可分の関係にある。普段は公共施設とコミュニティの関係を意識していなくても、公共施設の統廃合が現実の課題として突きつけられた場合には、その検討を通じて視野が地域やコミュニティへと広げられる。公共施設の統廃合が行政から一方的に提示されたときの住民からの反発のうち、施設そのものよりもコミュニティの存在を無視していることから生じていることは決して少なくない。

第三に、公共施設の再編に住民が関わることで、彼らが公共施設の活用や運営にも主体的に取り組んでいくことである。公共施設の統廃合に住民が関わっていくことには大きなエネルギーが求められる。しかし重要なことは、その過程（プロセス）を通じて、住民が公共施設の活用や運営に対して自らが主体となって関与していこうという感情が醸成されてくることである。そもそも公共施設の再編に関わろうという意思をもつ住民は公共心・公民性が強い。自分たちの暮らしの利害に関係する場合でも、それは生活の実態から発せられるものであって、よこしま邪な利益誘導をはかろうというようなケースはほとんど存在しないといってよい。そのような住民たちは責任感の強い人々が多く、公共施設再編の議論が進むにつれて、

自分たちがどのようにそれを支えていくのかを自然に考える傾向がある。公共施設の設計段階から住民が参加することは、その後の利用や運営そのもののあり方にまで住民の関与がつながっていく展望を切り拓いていく。

さいたま市でも、住民参加型ワークショップの採用に際しては、多かれ少なかれこのような効果を期待したものと考えられる。たとえば、2010年10月に出された『公共施設マネジメント計画 公共施設マネジメント方針』でも「市民との情報・問題意識の共有、協働でのマネジメントの必要性」について次のように記されている。「このような厳しい公共施設マネジメントを行う上では、公共施設の実態に関する情報を市民と共有し、問題意識を共有しながら推進することが重要である。さらに、市民側においても、『自分たち市民が率先して公共を担おう』という考え方にシフトすることが求められる。その上で、市民や民間事業者と協働することで、民間のノウハウや活力を取り入れ、より効果的かつ効率的な公共施設マネジメントの実現を図ることが重要である」（傍点は筆者）³。

さいたま市ではこの住民参加型ワークショップで工夫した点として、①模型による配置の検討により、参加者がイメージをしやすいうようにする、②ロールプレイを行うことにより、参加者が施設管理者の立場になって施設の運営・管理を考えることができる、③意見交換会では、市民（参加者）から市民（来場者）への説明を行うことにより、検討した配置案にさらに愛着を持ってもらえる、という整理を行っている。このうち①および②はワークショップにおける技術的な工夫であるが、③は住民意識の中に公共施設への思いを拡充しようとする意図が込められているといってよい。参加者は自分たちがワークショップを通じて考えた公共施設計画を強い熱意でもって語り、来場者はそれを自分たちの課題でもあることを認識していくことになる。また②についても、参加者が公共施設の運営の側に立つことで、それへの主体的な関わり方を意識していくであろう。

他方で、さいたま市はワークショップの今後の留意点として、①事前調査を行い、前提条件を整理する（できれば、基本計画と合わせて委託する）、②初期から関係所管課、建築部署との調整を行う、③ワークショップの簡略化（期間の短縮等）、という3点を挙げた。これらの留意点のうち、ワークショップに内在した課題としてあげられるのは、③のワークショップの簡略化であろう。さいたま市では、与野本町小学校の事例は住民参加

型ワークショップのモデルケースとして行ったものであり、今後はこのケースにかけた手順等のうち削減できるものについてはそうした対応をとっていくという意向をもっている。それは委託業務等にかかる財政コストの引き下げにもつながるであろう。また、さいたま市では委託事業を通じて『公共施設再編 検討の進め方 手引き～学校を核とした複合施設のデザイン・ワークショップを例として～』（以下、『手引き』）を策定しているが、これをさらに改善することによってもワークショップの簡略化を模索したいとしている。

2.3. 住民参加型ワークショップと公的責任

どのような形であれ、自治体が住民参加を取り入れることはいまや普通のこととなっている。しかし、それが当の住民からはほとんど関心が持たれていないのが現状であろう。その大きな理由は、住民側からみて自治体が住民参加の成果をきちんと行政に反映させているとは思われていないからである。例えば、自治体で最も広範に取り入れられている住民参加形態である「パブリック・コメント」は、自治体ができない理由や将来的に検討する旨の文言を書面で記すだけであり、住民からみて説明内容や意見の具体的活用方策がわかりにくいことが多い。自治体によっては当初の施策の実施を決め込んでいる一方で、パブリック・コメントを住民の「ガス抜き」程度にしか考えていないと思われる事例も散見される。

さいたま市の住民参加型ワークショップでも運用を誤れば同じようなことが起こる。しかもパブリック・コメント等とは違い、住民がワークショップにけるエネルギーが甚大であるため、その成果が具体的な行政に反映されない場合の住民側の失望は決定的なものになってしまう。

さいたま市は、住民参加型ワークショップによって検討されてきた与野本町小学校地域の施設複合化の中身を2016年3月に基本計画としてまとめた。その詳細な詰め段階においては、ワークショップで出された案との若干の違い（受水槽の配置場所など）が発生したが、基本的にはワークショップでのとりまとめをそのまま基本計画に引き写している。基本計画は今後、基本設計、実施設計へと進められていくことになり、実施設計の段階において複合施設の建設費等の積算が行われることになる。

実際の複合施設の建設発注もこれに基づいて行われる

予定になっている。これは、自治体が住民参加を公共施設再編に活用するという点において最も重要なポイントとあってよい。つまり、このような複雑な公共施設の発注の際には業者に企画・提案を求めるプロポーザル方式が使われることが多いが、さいたま市ではワークショップでまとめられた企画をそのまま通常の入札にかけるのである。そのため、さいたま市の積算に基づく予定価格のみに基づく入札・発注が行われることになる。これは住民参加型ワークショップに対するさいたま市の公的責任の果たし方にほかならない。

この複合施設は今後入札をへて、2020年度に建設が着工される予定となっている。

2.4. 住民参加型ワークショップの限界

さいたま市の住民参加型ワークショップは公共施設の再編としては貴重な実践例であり、市としてもかなりの行政資源を注いで取り組んできた。そして、可能なかぎりの住民参加への対応を進めてきたのも確かであろう。

しかし、このような公共施設の再編に住民参加型ワークショップを用いることにはいくつかの限界がある。

第一は、ワークショップ方式に本来的に内在する限界である。それは、ワークショップの参加者数が制度運営面において必然的に限度が設けられてしまうことである。公共施設をどのように再設計するかを住民参加型ワークショップで進めるためには、さいたま市が実践したようなチームごとの施設配置案の検討や模型を使った意見交換など、密度の濃い取り組みを行うことが求められる。しかし、これを実際に成果の上がるものとするためには、どうしても人数を制限せざるを得ない。事実、さいたま市がまとめた『手引き』においても、「ワークショップ参加者の人数としては、全体で15人～30人とし、1グループ7～8人（上限は10人程度）にグループ分けすることにより運営がしやすくなります」という指針が示されている⁴。

第二は、現実の問題として、ワークショップに参加する住民の数が公共施設の利用者・関係者に比べて小さくなってしまふことである。たとえば、小学校は地域やコミュニティに様々な点で溶け込み、また過去から未来にわたる長い時間軸で捉えられなければならない公共施設であるが、多くの住民は自分の暮らしにすぐに影響しないかぎりは強い関心をもたない。また現役世代を中心に、自分の日常的な仕事や活動で忙しいために、それ

と直接の関わりをもたない公共的な活動に関わることに消極的な傾向がある。この問題に対処するために、さいたま市は広報や意見交換会・模型展示会の実施を通じて多くの住民の参加を促してきたが、それでも小学校をはじめとした複合化に係る公共施設の利用者・関係者の潜在的人数に比べるとわずかでしかなかった。

第三は、ワークショップの実践において必要となる財政コストとの関係である。さいたま市のケースではワークショップに伴う業務委託費だけで約2,000万円を支出している。これに加えて、ワークショップに関わった職員の人件費などを加味すると、さらに数千万円の財政負担が発生していると推察される。政令指定都市のさいたま市でもこれだけの経費負担は決して少なくないが、一般の市町村の場合にはこれだけの財政負担を行うことは容易ではない。かりに政府がこのような形での公共施設再編を推進すべきだと考えるのであれば、ワークショップのようなソフト事業に係る国庫支出金などの財源措置が必要であろう。

このような限界はあったにせよ、さいたま市がワークショップを通じて住民参加による公共施設再編という難題に取り組んだ意味は大きい。それは、自治体として住民の声を可能なかぎり取り入れながら、公共施設の再編・統廃合を進めるというメッセージを住民全体に強く発することにほかならないからである。

3. 阪南市の公共施設再編

このような住民参加を通じた公共施設の再編とは反対に、国の制度を笠に着て急進的な取り組みを進めようとする自治体もある。その典型の一つが、阪南市における公立保育所・幼稚園の統廃合計画である。これも現在進行中のものであるが、すでに住民の声を無視した「上」からのやり方がいかに地域の政治行政を混乱に巻き込むかを鮮やかに示している。

3.1. 公立保育所・幼稚園の一極化政策

阪南市は大阪府南部にある人口5万6千人の都市である。同市には公立の保育所3園と幼稚園4園があり、これらの施設は築年数が38～50年と老朽化が進んでいる。

2015年12月に阪南市議会の全員協議会の場において、突如これら7園を1つの認定こども園（仮称：阪南市立総合こども館）へ統廃合し、それを同市からすでに撤退

した大型家電量販店の空き店舗において開園するという計画が持ち上がった。この認定こども園に集められる児童数は600人という巨大なものであった。

市当局はその2ヶ月後の2015年度末の議会でこの計画の承認を取り付けるとし、議員の大部分もその方向で動いていた。しかし、この計画についての情報が一部の議員による議会報告として全戸配布されると、関係する保護者や住民の間で大きな問題となった。

このときの市当局の提案は次のようなものであった。新しい総合こども園の施設整備事業費は約15億3千万円であり、その内訳は建物購入費約3億6千万円、施設改修費約8億5千万円、用地賃貸料約3億2千万円などであった。これらに対する財源としては、国の地方創生関連補助金（地域再生戦略交付金等）約6億円（40%）、市債（公共施設最適化事業債）約5億4千万円（35%）、一般財源約3億8千万円（25%）であり、市債のうち半分の約2億7千万円には交付税措置がなされる。阪南市がこのような施設の統廃合を行うとした理由は「財政節減」であった。それは、老朽化した現施設の建替えに比べて、総合こども園に一極化した方が総事業費および市負担額がともに5億円程度安くなるというものであった⁵。しかも、住民に対しては、このような有利な補助金や交付税措置はすぐになくなる可能性が高いために、急いで実施する必要があるという説明が行われた。

阪南市はこの取り組みを立地適正化計画に基づいた「生活に必要な諸機能が近接した効率的で持続可能な都市政策（コンパクトシティ）」であるとし、「他に類を見ない先駆的な取り組み」であると宣伝した。そして市議会は2015年度末の定例議会でこの計画の関連予算案を可決した。

3.2. 政治の混乱

しかし、こうした市当局と市議会の対応は、住民から大きな反発を招くことになった。保護者をはじめ多くの住民がこの問題に対する住民投票の実施を求める署名活動に取り組み、約1万3千人分の署名を集めて阪南市へ提出した。それに対して、市当局はこの署名者の中には約半分しか阪南市民がいないなどといった「反論」を広報を通じて行うなど、住民と自治体との対立が先鋭化していった。

このような中、2016年10月に阪南市長選挙が行われ、認定こども園への一極化政策を進める現職市長とその

白紙撤回を掲げる新人2名の計3名が争った。このときの選挙に対する住民の関心は高く、投票率は51.04%（前回41.81%）にのぼった。そして選挙の結果、保育所・幼稚園の一極化政策を強引に進めてきた現職市長を破って、新人候補者の一人が新しい市長として選出された。しかも得票数をみれば、当選した新人の1万1,150票に対して、次点の現職は7,050票でしかなかった。もう一人の新人候補者の得票は5,445票であり、認定こども園の白紙を公約に掲げた2名の新人の得票数は現職候補者の2.4倍にも上るものであった。

しかし、その後も阪南市の政治的混乱は続いていく。市長選挙において認定こども園に対する民意は示されたが、すでに市予算に対して国からの補助金が交付されており、計画変更は困難であると考えられた。そこで市当局は妥協案として、7つの保育所・幼稚園のうち3つは存続させ、4つを大手家電量販店の空き店舗に認定こども園として集約するという提案を行った（4施設案）。市はその提案に関する説明会を「阪南市こども未来プロジェクトに係るワークショップ」と称して2017年2月から実施していった。

この「ワークショップ」においても、当初の一極化政策の際の強引なやり方が住民の意識の中で根強く残っており、大手家電量販店の建物を利用するという計画に強い嫌悪感を抱く者が多かった。さらには、今回も自治体が「上」から一方的に提案を行っているという点で反発する住民もいた。「ワークショップ」に参加した住民からは、こうした取り組みがすでに市内部で決まった内容を説得するための機会としてしか使われていないという見方をする者も少なくなかった。

ところが、2017年5月に市議会の全員協議会の場において、この大手家電量販店の空き店舗には保育所・幼稚園を入れないということを議員全員一致で決定し、市長にその決定内容が届け出られた。それを市は国（内閣府）に伝えたが、国からは補助金返還に関わる当惑があったという。その後の事態がどのように展開はしていくかについてはまだ混沌としたままとなっている。

3.3. 住民参加なき公共施設再編のコスト

阪南市の事例は、住民参加を踏まえない公共施設の再編・統廃合がいかに地域の政治や社会を混乱させるものであるかを先鋭的に示している。住民の中には、市の説明を通じて将来の財政ひっ迫に理解を示しつつ、市が新

しく提案した4施設案についても検討すべきではないかという者も出てきた。しかし、頭の中では財政問題についての懸念は抱きつつも、最初から一方的かつ強行的に出された大手家電量販店の建物利用という提案に対して、もはや生理的に受け入れられないようなムードが多くの住民の間に醸成されてしまっていた。さらにいえば、今後どのような保育所・幼稚園の再編の計画が市側から提示されたとしても、住民と自治体の間で合意形成をはかることは容易ではないと思われる。

阪南市のケースは、住民を無視した公共施設の再編というやり方が住民の自治体に対する深刻な不信をつくり出したものである。それによって、公共施設の再編・統廃合における要諦となる自治体の「上」からのマネジメントと住民の「下」からの意思との融合を困難にしまった。公共施設の再編問題において住民参加がとりわけ重大な意味をもつことが、ここにも端的にあらわれている。そのことによる社会的コストは、表面的に発生する自治体の財政負担を大きく超えるものであろう。

4. 多様な住民参加の実践

本稿では、公共施設の再編に際しての住民参加型ワークショップの実践について、さいたま市の取り組みに即して詳しくみてきた。そこでは住民参加を活かすための工夫がかなり行われてきていたが、いまだ克服すべき課題も決して少なくない。また、住民参加型ワークショップ以外についても、飯田市（長野県）のように公共施設の再編のあり方については地域に全面的に検討を委ねるような取り組みも存在している⁶。

このような住民参加のあり方は、今後も多様な実践を積み重ねていかざるを得ない。それは特定の普遍的な方式へと収めようとするものではなく、それぞれの自治体や地域に合った方策を試行錯誤しながら進めていくといったものになると思われる。しかし共通しているのは、自治体が住民参加の実践を通じて公共施設再編を進めていくのだという強いメッセージを発するべき点である。そして、そのような住民参加に対する公的責任を果たすための努力が、自治体において意識的に取り組まれていかなければならない。

住民が公共施設の再編・統廃合を納得できるものにし、さらには彼らのもつ力を公共施設の活用・運営へとつなげていくという住民自治の拡充のために、住民参加の実

質化は重大なテーマとなっている。それ如何によって、今後の地域の盛衰が決定的になるケースがあるといっても過言ではない。住民参加の実質化は公共施設の再編と不可分であるというのが、この問題における公共政策の原則である。

注

- ¹ これ以降、ハコモノのみを指す場合には「公共施設」、ハコモノとインフラの両方を含む場合には「公共施設等」と記述する。
- ² 与野本町小学校が複合化の本格的なモデルケースとして選ばれたのは、同小学校が老朽化による建替えに直面していたことによる。なお、この複合施設の対象とされたのは、子育て支援センター、文化財資料室、児童クラブ、地域交流室、コミュニティセンターであった。
- ³ さいたま市『公共施設マネジメント計画 公共施設マネジメント方針』2010 年、4 ページ。
- ⁴ さいたま市『公共施設再編 検討の進め方 手引き< Ver.4.0 > ~学校を核とした複合施設のデザイン・ワークショップを例として~』2006 年、11 ページ。
- ⁵ ただし、総合こども園に一極化した場合には、10 年後には賃貸契約している土地の購入費 3 億 6 千万円が発生するが、ここではそのことが除外されている。
- ⁶ 森裕之『公共施設の再編を問う』自治体研究社、2016 年、第 4 章。